Sonderdruck aus

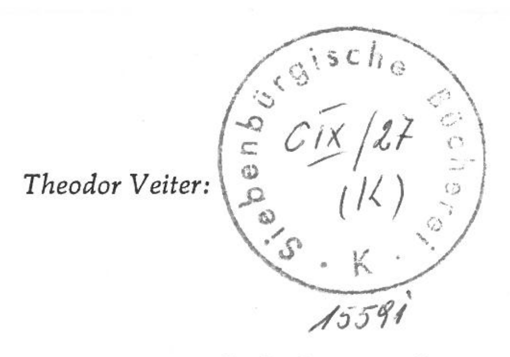
KÖNIGSTEINER STUDIEN

1. Heft 1972

Theodor Veiter

Völkerrechtliche und staatspolitische Aspekte der Verträge von Moskau und Warschau

Theodor Veiter:



Völkerrechtliche und staatspolitische Aspekte der Verträge von Moskau und Warschau (1970)

Im Jahre 1970 sind an den deutschen Ostgrenzen und um die deutschen Ostgrenzen Ereignisse zu verzeichnen gewesen, die eine Fülle von Problemen mit sich gebracht haben, Problemen, die keineswegs nur völkerrechtlicher Natur sind, sondern auch deutsche staatspolitische Ergebnisse zeitigen mußten und müssen, ebenso aber auch auf sozialem und wirtschaftlichen Gebiet ihre Bedeutung haben und schließlich sich auch kirchenrechtlich auswirken können und schon auszuwirken begonnen haben: die Verträge, die die deutsche Bundesregierung mit den Regierungen der Union der Sowjetrepubliken und der Volksrepublik Polen unterzeichnete und paraphierte. Die Ratifizierung dieser beiden Verträge, die man kurz die Verträge von Moskau und von Warschau nennt, durch den deutschen Bundestag steht noch aus.

1. Der Vertrag von Moskau

Der in Moskau unterzeichnete deutsch-sowjetische Vertrag vom 12. August 1970[1] hat nur fünf Artikel und dazu eine Präambel, wonach dieser Vertrag auf die friedliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen hin orientiert ist und der internationalen Entspannung dienen soll. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Normalisierung der Lage in Europa und die friedliche Entwicklung der Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern. Hierzu gehen sie „von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus". Letztere Formulierung ist sprachlich auf ganz Europa bezogen, doch ist mit „diesem Raum" im Zusammenhalt dieses Wortlauts (Art. 1, Abs. 2) mit dem übrigen Vertragstext

1 Wortlaut in „Bulletin des Presse- und Informationsblattes der Bundesregierung", Bonn, Nr. 107/S. 1057, v. 12. 8. 1970. Vgl. die kritischen Kommentare dazu von Theodor *Veiter*, Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Art. 7 des deutsch-sowjetischen Vertrages vom 12. 8. 1970, Sonderbeilage zu „Der Pfeil", Bonn, Heft 10/1970; Friedrich August *Von der Heydte*, Die Ostverträge im Völkerrecht, in „Königsteiner Studien", 1971, H. 1, S. 33/XVII.

offenkundig der ostmitteleuropäische Raum gemeint. Was unter „wirklicher Lage" zu verstehen ist, wird nicht erklärt. Gemeint sind aber die Provisorien der Potsdamer Beschlüsse vom 2. August 1945.

In Art. 2 wird ein gegenseitiger Gewaltverzicht erklärt (Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen). Streitigkeiten zwischen den beiden Staaten sind nur mit friedlichen Mitteln zu lösen.

Der entscheidende Artikel 3 des Vertrages erklärt die heutigen Grenzen und die heutigen provisorischen Demarkationslinien in ganz Europa als endgültige Grenzen. Das gilt für alle Staaten Europas, also z. B. auch für die nach dem Londoner Abkommen (Memorandum) von 1954 nur provisorischen Demarkationslinien zwischen dem sog. Freien Territorium Triest und Italien einerseits und Jugoslawien andererseits, d. h. daß sich die Sowjetunion und die Bundesrepublik Deutschland auch verpflichten, die Verwaltungslinie südlich Muggia bzw. nördlich Koper ebenso als uneingeschränkt gültige Staatsgrenze zu achten wie etwa jene zwischen Gibraltar und Spanien oder zwischen dem Freistaat Irland und dem britischen Nordirland (Ulster). Gemeint sind dabei freilich nicht so weit entfernte Linien, sondern die Demarkationslinie zwischen Deutschland und Polen (Oder-Neiße-Linie) gemäß dem Potsdamer Abkommen und die deutsch-tschechoslowakische Grenze vom 31. Dezember 1937. Beide Vertragsteile verpflichten sich, gegen niemanden irgendwelche Gebietsansprüche zu haben und solche auch in Zukunft nicht zu erheben. Diese Bestimmung soll eine Festigung des Verzichtes der BRD auf irgendeinen Gebietserwerb, auch einen solchen gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik bedeuten. In einem eigenen Absatz des Artikels 3 ist auch die Grenze zwischen der BRD und der DDR ausdrücklich genannt. Diese Grenze wird für unverletzlich erklärt. Der Verzicht auf irgendwelchen Gebietserwerb gilt nach dem Wortlaut des Vertrages auch für die Sowjetunion hinsichtlich europäischen Bodens. Die Sowjetunion dürfte also nicht etwa ihr Territorium in der Karpatoukraine auf Kosten der Tschechoslowakei oder Ungarns oder Rumäniens erweitern. Sie dürfte auch die Grenzen Jugoslawiens nicht verschieben und müßte sie achten, eine Verpflichtung, die im Hinblick auf Bulgarien nicht ganz ohne konkrete Bedeutung ist.

Schließlich besagt Art. 4, daß frühere mehr- oder zweiseitige Verträge der beiden Staaten durch diesen Vertrag nicht berührt werden, worauf Art. 5 festlegt, daß der Vertrag der Ratifikation bedarf. Die Ratifikation richtet sich nach den entsprechenden innerstaatlichen Bestimmungen. Für die BRD wird von allen Verfassungsrechtlern angenommen, daß nur der Bundestag dem Vertrag zustimmen kann. Es scheint, daß auch die deutsche Bundesregierung dieser Meinung ist.

2. *Der Vertrag von Warschau*

Auch der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vom 7. Dezember 1970 enthält nur fünf Artikel, dazu eine Präambel, in welcher darauf verwiesen wird, daß Polen das erste Opfer des Zweiten Weltkrieges war, wobei verschwiegen wird, daß es nicht nur ein Opfer der Aggression des Deutschen Reiches, sondern ebenso jener der Sowjetunion gewesen ist. Auch in diesem Vertrag ist schon in der Präambel ausgesagt, daß die Unverletzlichkeit der gegenwärtigen Grenzen eine Voraussetzung für den Frieden und die Sicherheit in Europa sei. Art. 1 stellt fest, daß die Grenzlinie laut Kapitel IX der Potsdamer Beschlüsse (Oder-Neiße-Linie) die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bilden. Diese Grenze wird für unverletzlich erklärt[2]. Beide Staaten erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und auch in Zukunft nicht erheben werden.

In Art. 2 verpflichten sich beide Staaten, sich in Fragen der Sicherheit in Europa nur von den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen leiten zu lassen und daher auftretende Streitfragen nur mit friedlichen Mitteln zu lösen.

Art. 3 legt fest, daß die beiden Staaten weitere Schritte zur vollen Normalisierung und umfassenden Entwicklung ihrer gegenseitigen Beziehungen unternehmen werden, wobei vor allem auf eine Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und „sonstigen Beziehungen" als in ihrem Interesse gelegen hingewiesen wird.

Nach Art. 4 werden frühere zwei- oder mehrseitige Vereinbarungen der beiden Vertragsstaaten nicht betroffen, nach Art. 5 bedarf der Vertrag der Ratifikation, ebenso wie dies im Moskauer Vertrag festgelegt ist.

Nicht als Bestandteil des Vertrages, sondern als „Information der Regierung der Volksrepublik Polen" wurde dem Vertrag ein Annex angefügt, wonach gewisse humanitäre Maßnahmen getroffen werden, die sich zugunsten der in Polen verbliebenen deutschen Bevölkerung auswirken würden, praktisch die Bewilligung zur Ausreise von Personen deutscher Volkszugehörigkeit, sei es zur Wohnsitzverlegung nach „Deutschland" (also DDR oder BRD), sei es zur Familienzusammenführung. Was die Zahl dieser Deutschen in Polen anlangt, so gehen allerdings die Meinungen weit auseinander. Polnischerseits und auch zufolge der Anerkennung des polnischen Standpunktes durch die Regierung der BRD auch deutscherseits wurde von nur sehr geringen Ziffern gesprochen, wobei die Angaben zwischen 40 000 und 150 000 schwankten. Bundesdeutsche Fachleute wie

2 Wortlaut des Vertrages in „Bulletin" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Sonderausgabe Nr. 171/S. 1813 v. 8. 12. 1970.

Dr. Alfred *Bohmann* vom Auswärtigen Amt[3] nennen jedoch eine Zahl von mindestens 800 000, ja sogar von mehr als einer Million. Genaue Ziffern anzugeben, ist in diesem Sonderfall deshalb sehr schwierig, weil hier der eher seltene Fall vorliegt, wo viele Angehörige einer Volksgruppe (ethnischen Minderheit) die Sprache ihres Volkes, also die deutsche Sprache, nicht bzw. nicht mehr beherrschen, aber nach der subjektiven ethnosoziologischen Lehre vom Volksbegriff diesem vom Staatsvolk sich völlig unterscheidenden Volk angehören[4]. Das führt zur dornigen Frage der Eingliederung der sog. Spätaussiedler[5]. Es fällt auf, daß es überhaupt erst einer so weitgehenden politischen Verpflichtung wie jener der deutschen Bundesregierung im Warschauer Vertrag bedurfte, um die polnische Regierung zu bewegen, das nach geltendem Völkerrecht allgemein gewährleistete Recht auf Auswanderung und Freizügigkeit den in Polen lebenden Deutschen zuzugestehen — Personen, die die polnischen Behörden[6] als polnische Staatsangehörige betrachten, während sie nach der (völkerrechtlich einwandfreien) Auffassung der Deutschen Bundesregierung die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dies mutet so an, als ob erst ein solcher Vertrag die Voraussetzung dafür schüfe, daß denselben Deutschen das Recht auf Leben oder Schließung einer Ehe gewährt werden kann.

3. *Die völkerrechtliche Bedeutung der beiden Verträge*

Jeder der beiden Verträge führt zu einer societas leonina, d. h. daß nur der eine Vertragspartner daraus Rechte erwirbt, der andere (BRD) hingegen nichts erhält, aber Rechte und Rechtspositionen aufgibt. Wenn davon die Rede ist, daß die Sowjetunion bzw. Polen sich verpflichten, die Grenzen der Bundesrepublik zu achten oder von ihr keine Gebiete zu fordern, so ist das einerseits durch die Charta der VN für diese beiden Staaten, die ja Mitglied der VN sind, festgelegt (Gewaltverbot) und andererseits grenzt die BRD weder an Polen noch an die UdSSR, so daß derartige Gebietsansprüche als irreal zu gelten haben.

Umgekehrt gibt die BRD Positionen auf, die sie bisher rechtlich innehatte, ohne dafür irgend etwas zu erhalten. Bei diesen Positionen geht es, was immer man auch über die Bedeutung des Gewaltverzichtes sagen mag, nur um eines,

3 In „Menschen und Grenzen", Band I (Polen), Köln (Verlag Wissenschaft und Politik) 1969.

4 Vgl. Michel *Rimet*, Climats, Montpellier (Selbstverlag) 1970; Christoph *Pan*, Südtirol als volkliches Problem. Grundriß einer Südtiroler Ethno-Soziologie, Wien (Braumüller) 1971.

5 Hans *Harmsen*, Das Problem der Spätaussiedler in der Bundesrepublik Deutschland, in: „A. W. R.-Bulletin", Wien, Jg. 1971, H. 1.

6 Auf Grund der Reg.-Entschl. Nr. 479 v. 18. Juli 1951, ergangen im Sinn des Art. 3 des polnischen Staatsbürgerschafts-Ges. v. 8. Januar 1951 (D. U. R. P. Nr. 4, Pos. 25).

nämlich um den endgültigen, auch völkerrechtlichen Verzicht auf die deutschen Ostgebiete (Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie), um die Anerkennung der DDR als eines von der BRD völlig verschiedenen und mit ihr auf keinen Fall je zu vereinigenden Staates (solange die BRD kein kommunistisches Staatssystem hat), um den Verzicht auf (West-)Berlin als eines zur Rechtsordnung der BRD gehörenden Corpus Separatum zugunsten der DDR-Auslegung des Berlin-Status und um die Verzichterklärung auf die ursprüngliche Gültigkeit des Münchener Abkommens über die sudetendeutschen Gebiete sowie endlich auf die Anerkennung, daß Danzig zu Polen und Memel zur Sowjetunion gehören. Der völkerrechtliche Sinn der beiden Verträge liegt also gar nicht im Gewaltverzicht, der an sich überflüssig wäre, da die BRD ohnehin nicht in der Lage ist, gegen Polen oder gar gegen die Sowjetunion irgendwelche Ansprüche mit Gewalt durchzusetzen und der auch, obzwar die BRD bisher daran gehindert wird, der UNO beizutreten, zufolge der für die Bundesrepublik nach ihren eigenen Erklärungen geltenden UN-Charta ohnehin in voller Geltung steht (als Gewaltverbot, d. h. Verbot eines Angriffskrieges). Dieser Sinn liegt auch nicht in den im Warschauer Vertrag erwähnten Verpflichtungen zu wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und technischer Zusammenarbeit, bei welcher ohnehin nur die BRD der gebende Teil wäre und Polen der nehmende. Auch die so wichtige Friedenssicherung — heute tatsächlich das oberste Gebot an alle Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft — steht nicht im Vordergrund der beiden Verträge, da nach den vielfachen feierlichen Erklärungen auch der früheren deutschen Bundesregierungen nicht daran gedacht wird, Grenzen im Osten gewaltsam zu verschieben, mögen diese Grenzen auch nur Demarkationslinien sein.

Einzig und allein ist der Zweck der beiden Verträge, vor Abschluß eines deutschen Friedensvertrages, der doch im Potsdamer Protokoll ausdrücklich verheißen und zugesagt ist, die Grenzen im Osten dort festzulegen, wo sie heute faktisch sind, also völkerrechtlich zu sanktionieren. Das besagt nicht nur den Verzicht auf eine friedliche Zurückgewinnung der deutschen Ostgebiete, sondern enthält auch die Gefahr, daß hieraus eine Stellungnahme der Bundesrepublik in dem Sinn geschlossen werden könnte, wonach sie in Wiederholung dessen, was Adolf Hitler seinerzeit gutgeheißen hatte, auch die Auslöschung der baltischen Staaten und ihre Einverleibung in die Sowjetunion gutheißt, einschließlich der Massenaustreibung der dortigen bodenständigen Einwohner, die sich deutlich aus den Ergebnissen der Volkszählung von 1970 ergibt[7]. Die BRD sanktioniert damit nicht nur die in Potsdam nur vorläufig, bis zum Abschluß eines Friedensvertrages, recht willkürlich gezogenen Grenzen, sondern verzichtet auch außer auf die deutschen Ostgebiete — ein Erbe Stalins[8] — ohne jede rechtliche Legitimation auch auf die Rechte der baltischen Staaten, auf die polnischen Ostgebiete (jenseits der Curzon-Linie) und auf Danzig, das doch seit seiner Errichtung als Freie Stadt niemals völkerrechtlich gültig zu „Deutschland" gehört hat.

Man kann die Frage aufwerfen, was die beiden Verträge denn konkret für eine völkerrechtliche Bedeutung haben können, zumal unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland diplomatisch-politisch in der Völkergemeinschaft keine führende Rolle spielt und, wie der Fall Guinea gezeigt hat, auch nicht spielen will und nur wirtschaftlich ein Riese ist. Tatsächlich hat rein völker*rechtlich* keiner der beiden Verträge irgendeine Bedeutung. Auch wenn er mit Zweidrittelmehrheit vom Bundestag beschlossen und ratifiziert würde, hätte weder der Warschauer noch der Moskauer Vertrag völkerrechtliche Bedeutung. Denn die beiden Verträge können nicht den in Potsdam verheißenen Friedensvertrag mit und über „Deutschland" ersetzen. Die praktische Bedeutung ist freilich nicht gering und im Falle einer Ratifikation wäre vermutlich kein Völkerrechtsträger mehr vorhanden, der gegen die Festschreibung der heutigen Ostlinien als Ostgrenzen mit ausreichender Legitimation noch auftreten könnte. Der bisherige Rechtszustand würde zum nudum jus.

Nur in einer Beziehung bildet zumindest der Abschluß des Moskauer Vertrages, wo ja namentlich von der Anerkennung der DDR-Grenzen die Rede ist, eine völkerrechtlich relevante Handlung der BRD (falls die Ratifikation erfolgt), nämlich bezüglich der Anerkennung der DDR. Der Moskauer Vertrag stellt einen eindeutigen Verzicht der BRD auf die im Grundgesetz ihrer Regierung als Leitstern vorgezeichnete Wiedervereinigung dar. Daran können auch entgegengesetzte Lehrmeinungen bundesdeutscher Staatsrechtler, die überdies die völkerrechtliche Seite nicht berücksichtigen, nichts ändern[9]. Mit der Anerkennung der Grenzen der DDR zur BRD wird auch die DDR als solche völkerrechtlich anerkannt. Dazu ist die deutsche Bundesregierung im Rahmen ihrer Verfassungskompetenzen berechtigt. Falls sie damit gegen das in der Präambel des Grundgesetzes niedergelegte Wiedervereinigungsgebot verstoßen sollte, kann dies die völkerrechtliche Anerkennung der DDR als Staat nicht beeinträchtigen und würde lediglich die Bundesregierung innerstaatlich nach Verfassungsrecht (also in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht) verantwortlich machen.

7 Nach diesen Volkszählungsergebnissen — s. auch die neue Ausgabe der Estnischen Enzyklopädie — sind in der Republik Estland nur noch 58 % der Bevölkerung Esten. Das geht einerseits auf russische Zuwanderung, andererseits aber noch mehr auf Aus- und Umsiedlung der Esten ins Innere Rußlands zurück.

8 Alexander *Uschakow*, Das Erbe Stalins in den deutsch-polnischen Beziehungen, Köln (Verlag Wissenschaft und Politik) 1970.

9 Erich *Küchenhoff*, Die Verfassungsmäßigkeit des Warschauer Vertrages, in „Bulletin", a. a. O. (Nr. 171/S. 1813 v. 8. 12. 1970); dieser angesehene Autor verneint sogar das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für die Beschlußfassung der Verträge von Moskau und Warschau.

4. *Die staatspolitische Bedeutung der Ostverträge*

Die staatspolitische Bedeutung der Ostverträge kann schon heute, obwohl sie noch nicht vom Bundestag mit Zustimmungsgesetz ratifiziert sind, kaum überschätzt werden. Die beiden Verträge haben offenbar sogar in maßgebenden Kreisen der katholischen Hierarchie eine gewisse Unsicherheit herbeigeführt. Es ist bekannt, daß der Vatikan politische Veränderungen auf der Landkarte nur zögernd bei der Einteilung von Diözesen und Ziehung von Diözesangrenzen nachvollzieht und jedenfalls bis zu einer vertragsvölkerrechtlichen Regelung zuwartet, ehe Diözesangrenzen mit den Staatsgrenzen kongruent gemacht werden. Sowohl nach dem Ersten wie nach dem Zweiten Weltkrieg wurde z. B. zugewartet, bis ein Friedensvertrag über die Zugehörigkeit der julisch-dalmatinischen Gebiete (erst zu Italien, dann zu Jugoslawien) endgültig entschied, und dann erst wurden die betreffenden Diözesen geändert oder ihr Bischofssitz verlegt. Bezüglich Südtirols (Diözese Brixen) wartete man im vatikanischen Rom sogar weit über das Ende des faschistischen Italien hinaus zu, ehe die Apostolische Administratur Innsbruck-Feldkirch vor einigen Jahren endgültig zur Diözese erhoben und von Brixen getrennt wurde und die Diözese Brixen sich auf das ganze Gebiet der Provinz Bozen, und nur auf diese erstreckte. So blieb es auch bei einer rein provisorischen Regelung für die ostdeutschen Diözesen. Seit den deutschen Ostverträgen von 1970 bahnt sich im Vatikan aber offenbar eine grundlegende Änderung im Sinne der Anerkennung der heutigen Staatsgrenzen an, was wahrscheinlich auch mit Anlaß dafür gab, daß der Wiener Erzbischof Kardinal Dr. Franz König Ende April 1971 in Breslau (Wroclaw) seine inzwischen einerseits umstrittenen, andererseits auch etwas abgeschwächten Erklärungen vom endgültigen Erwerb der polnischen Westgebiete als der endgültigen neuen Heimat der dort angesiedelten Polen abgab[10].

Hierbei wird auch von dem Erwerb von „Heimat durch Arbeit" gesprochen, was der naturrechtlichen Diskussion über den Rechtsbegriff „Heimat" und zum Recht auf die Heimat, das man seit *Hadrosseks* jüngsten grundlegenden Arbeiten als endgültig wissenschaftlich geklärt ansah, zumal auch maßgebende französische Autoren sich ihm angeschlossen haben wie *Lengereau*[11], eine bisher

10 Vgl. hierzu die Erklärungen des Präsidenten des Bundes der Vertriebenen, Dr. Herbert *Czaja* MdB, gegen diese Breslauer Deklarationen: „Deutscher Ostdienst", Bonn, v. 3. Mai 1971, und die Protestresolution der Sudetendeutschen Landsmannschaft an Kardinal König, in: „Sudetenpost", Linz/D., v. 7. Mai 1971; hingegen zustimmende Erklärung in der Wiener katholischen Wochenschrift „Die Furche" (unter „Querschnitte") vom 7. Mai 1971.

11 Paul *Hadrossek*, Stand und Kritik der rechtstheoretischen Diskussion zum natürlichen Recht auf die Heimat, auch Englisch (The Natural Right of Peoples to their Native Soil) und Französisch (Le droit naturel des peuples à leur sol natal), Köln (Verlag Wissenschaft und Politik) 1969; Marc *Lengereau*, Le droit à la „Heimat", Diss. Universität Paris, jur. Fak., 1970.

gänzlich unbekannte, neue Facette gibt, die eine wissenschaftliche Erforschung verdient, schon damit keine Mythen- und Legendenbildung im Sinne der Arbeit als eines völkerrechtlichen Erwerbstitels entsteht. Im Bereich der völkerrechtlichen Ersitzung und Verjährung eines Gebietsübergangs ist „Arbeit" noch nie als rechtsbegründend oder rechtsvernichtend genannt worden.

Es kann nicht verkannt werden, daß die Ostverträge auch innerstaatlich für die bundesdeutsche Politik eine eminent politische und zwar staatspolitische Bedeutung haben. Wenn man bedenkt, daß es „Deutschland", d. h. der BRD, bis heute nicht gelungen ist, daß Mißtrauen bezüglich revanchistischer Ideen in der westlichen Welt zu zerstreuen, von der östlichen gar nicht zu sprechen, das die Geschehnisse des Zweiten Weltkrieges hervorgerufen haben, wobei vor allem den Vertriebenen Revanchismus und Rechtsextremismus vorgeworfen werden[12], so ist es nur allzu verständlich, daß deutscherseits und zwar von Regierungsseite versucht wird, aus diesem Ghetto herauszukommen. Nur wurde hierzu der falsche Weg gewählt. Denn mit dem Kommunismus bzw. mit kommunistischen Staaten Verträge schließen zu wollen, die auch einer Belastungsprobe dann standhalten, wenn der kommunistische Partner durch den Vertrag irgendwie belastet wird, ist reine Utopie und verrät ein weitgehendes Fehlen der Kenntnis der marxistisch-leninistischen Lehre. Ein einseitiger Verzicht auf Rechtspositionen kann daher staatspolitisch keinen Gewinn bringen, vielmehr nur Ausgangspunkt für weitere Forderungen des kommunistischen Partners sein. Das hat sich auch nach der Unterzeichnung der beiden Ostverträge gezeigt, als die Sowjetunion unverzüglich die weitere Forderung nach einem bundesdeutschen Verzicht auf West-Berlin stellte und inoffiziell, aber doch massiv genug, auch eine Änderung der Gesellschaftsstruktur in der BRD verlangt wurde.

5. *Die Anerkennung der Deifikation des Faktischen*

Wenn in Artikel 1 des Moskauer Vertrages steht, die beiden Vertragsteile „gehen dabei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus", so handelt es sich hierbei nicht um das auch in den beiden Ostverträgen sowohl in der Präambel wie weithin auch in den Vertragsartikeln enthaltene inhaltlose Geschwätz, das derartigen Verträgen und Erklärungen auch sonst vielfach innewohnt (wie „sehnlicher Wunsch der Völker nach Frieden", „Verbesserung und Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern", „Entwicklung fried-

12 So selbst von seiten eines so bedeutenden, sachlichen Autors wie Alessandro *Pizzorusso*, Le minoranze nel diritto pubblico interno, 2 Bde, Milano (Giuffré) 1967; ähnlich in dem wissenschaftlich überragenden Werk über die deutschen Heimatvertriebenen von *Schoenberg* im Verlag Nijhoff, Den Haag, 1970 („Germans from the East").

licher Beziehungen" und was sonst an leeren Worthülsen üblich ist), sondern um eine verdeckt eingestreute Anerkennung der sogenannten normativen Kraft des Faktischen. Bekanntlich wurde Georg *Jellinek*, der große Staatsrechtstheoretiker, gründlich mißverstanden, wenn man seine Lehre von der normativen Kraft des Faktischen verallgemeinerte und insbesondere ins Völkerrecht übertrug. Hierzu kann auf die einschlägigen Arbeiten von Adalbert *Langer* und Fritz *Münch* verwiesen werden[13], die dieses Mißverständnis aufklärten. Den Rechtspositivisten und Gegnern naturrechtlicher Gedankengänge kam das Schlagwort von der „normativen Kraft des Faktischen" sehr gelegen, wenn sie jeden tatsächlichen Zustand im Leben des Staates und der Staaten, auch einen durch extremes Unrecht und durch blutige Gewalt hergestellten Zustand als legitim bezeichneten, sofern er sich nur eine gewisse Zeit hindurch unangefochten erhalten hatte. Dies führt, um einen Ausdruck von *Weiler* zu gebrauchen[14] zur Deifikation, also zur Vergöttlichung des Faktischen und damit unter Umständen auch des Unrechts. Es handelt sich dabei um einen wahren Aufmarsch zur Apokalypse[15].

Es erscheint schlechterdings unbegreiflich, daß sich die Vertreter eines — politisch gesehen — Kleinstaates wie der BRD gegenüber einer Supermacht zum Verzicht auf Recht und Rechtsgrundsätze bewegen ließen, um sich der normativen Kraft des Faktischen zu unterwerfen. Der kleine Staat hat nämlich in Wirklichkeit nur das Recht und den Kampf um Rechtspositionen auf seiner Seite, da ihm ja die Macht fehlt. In unserer politischen Weltlage von heute sind nur die Supermächte, zu welchen vielleicht auch die Volksrepublik China schon mit zu rechnen ist, nicht aber das militärisch wehrlose Japan und das militärisch sehr zweitrangig gewordene Frankreich, von Großbritannien gar nicht zu reden, das sogar auch wirtschaftlich für eine Machtpolitik zu schwach geworden ist, in der Lage, von Rechtspositionen völlig abzusehen und sich nur auf Macht zu berufen und sich an ihr zu legitimieren. Aus dieser Sicht heraus ist auch die Breschnew-Doktrin zu verstehen. Wenn also von einer „in diesem Raum wirklich bestehenden Lage" gesprochen wird, so heißt das nur, daß die durch Macht und Gewalt entgegen völkerrechtlichen Verpflichtungen seitens der Sowjetunion geschaffene Lage in Ostmitteleuropa nunmehr für eine rechtmäßige Lage erklärt wird.

Man bemüht gerne im völkerrechtlichen Bereich — um diesen geht es bei den Ostverträgen von 1970 — auch das Völkerrechtsprinzip der Effektivität. Es handelt sich um eine Art Anwendungsfall der normativen Kraft des Faktischen, dies aber unter genau bestimmten völkerrechtlichen Voraussetzungen und keineswegs unter Anwendung von gewaltsam herbeigeführten Zuständen und Unrechtstatbeständen als rechtsbegründend. Die neuere völkerrechtliche Literatur zu diesem Thema ist ziemlich umfassend, wobei auch die Zweiteilung Deutschlands (und der übrigen zweigeteilten Staaten) zwar als Faktum, nicht aber als völkerrechtlich sanktioniert dargestellt wird[16]. Man kann aber, da ja gegen die Umwandlung der Oder-Neiße-Linie in eine endgültige staatliche Grenze seitens der BRD immer wieder protestiert worden war und erst seit dem Regierungsumschwung vom Herbst 1969 diese Proteste in Zustimmung abgeändert wurden, heute noch keineswegs von einer Effektivität dieser Grenze und der territorialen Veränderungen von 1945 (Potsdamer Abkommen) sprechen.

Man tut gut daran, die Effektivität im Völkerrecht nicht im Sinne einer Anerkennung von Unrechtstatbeständen zu bemühen.

6. DDR und Ostverträge

Wenn die deutschen Ostverträge von 1970 auch ordnungsgemäß — mit der hierzu erforderlichen Zweidrittelmehrheit — vom Deutschen Bundestag sanktioniert würden, so würde damit die DDR als Staat und als Völkerrechtssubjekt anerkannt und der sog. Alleinvertretungsanspruch der BRD für „ganz Deutschland" (Hallstein-Doktrin) fallen gelassen. Der Alleinvertretungsanspruch ist heute bereits weitgehend aufgegeben und dazu war die deutsche Bundesregierung zweifellos völkerrechtlich berechtigt. Ob sie sich dabei mit dem Grundgesetz in Widerspruch gesetzt hat, ist eine innere verfassungsrechtliche Frage, die die Staatengemeinschaft nicht berührt. Für die Staatengemeinschaft genügen Erklärungen der nach außen hin vertretungsbefugten Organe eines Staates, also des Staatsoberhauptes oder der Staatsregierung oder des Regierungschefs und des Außenministers.

Da im Moskauer Vertrag von der endgültigen Anerkennung der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik die Rede ist, ergibt sich schlüssig, daß damit auch die Deutsche Demokratische Republik anerkannt ist. Alles andere wäre ein Spiel mit Worten. Wenn es keine als Staat anerkannte DDR gibt, kann sie auch keine anerkannten Grenzen haben. Sind ihre Grenzen anerkannt, so ist sie auch als Staat anerkannt und zwar vorliegendenfalls eben von der BRD, von deren Grenze gegenüber der DDR ja die Rede ist. Es ist sehr die Frage, ob es hierbei überhaupt noch eines Gesetzesbeschlusses des westdeutschen Parlaments bedarf, denn die Anerkennung eines bisher nicht anerkannten Staates kann auch ohne parlamentarischen

13 Adalbert *Langer*, Die normative Kraft des Faktischen bei Georg Jellinek, in: Festschr. f. Hans Schütz, München (Ackermann-Gemeinde) 1970; Fritz *Münch*, Brauch und Mißbrauch der normativen Kraft des Faktischen, in: Jahrbuch der Albertus-Universität zu Königsberg/Pr., Bd. 15, Würzburg 1965, S. 29 ff.

14 *Klose - Weiler* (Hsg.), Der Mensch im Entscheidungsprozeß, Wien (Herder) 1971.

15 Kurt *Becsi*, Aufmarsch zur Apokalypse, Wien (Zsolnay) 1971.

16 Gilbert *Cathy*, La structure juridique des Etats divisés, Paris (A. Pedone) 1969; Charles De *Visscher*, Les effectivités du droit international public, Paris (A. Pedone) 1967; W. H. *Balekjian*, Die Effektivität und die Stellung nicht anerkannter Staaten im Völkerrecht, Den Haag (Martinus Nijhoff) 1970.

Beschluß durch eine Regierung ausgesprochen werden. Insoweit wäre mit der Ratifikation des Moskauer Vertrages ohne Rücksicht auf einen Parlamentsbeschluß und die Art desselben auch die DDR bereits anerkannt. Ob das gutzuheißen ist oder nicht, muß sich das deutsche Volk beiderseits dieser Grenze selbst überlegen. Zum Unterschied von der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als endgültiger Grenze, die auszusprechen keine bundesdeutsche Regierung überhaupt berechtigt ist und die auch der Bundestag nicht sanktionieren kann, weil in Potsdam hierfür ausschließlich ein Friedensvertrag vorgesehen ist[17], kann bei Aufteilung „Deutschlands" in zwei oder mehrere in gleicher Weise deutsche Staaten eine solche Anerkennung ausgesprochen werden. Es könnte ja auch z. B. Bayern oder Württemberg-Baden aus dem Verbande der BRD entlassen werden, ohne daß dies völkerrechtlich verboten wäre (daß es einen Verstoß gegen das Grundgesetz bedeuten würde, ist eine andere Frage, die hier nicht zu erörtern ist).

7. Die Stellung Berlins

Nach auch heute noch von der deutschen Bundesregierung vertretener Auffassung gehört West-Berlin nicht zur DDR, wohl aber in vieler Hinsicht zur Bundesrepublik Deutschland. Es ist also nicht „der andere Teil Deutschlands"[18], um einen vielzitierten Ausdruck zu gebrauchen.

In den beiden Ostverträgen ist von West-Berlin nicht die Rede. An und für sich ist ganz Berlin ein Corpus Separatum etwa nach Art des Freien Territoriums Triest gemäß dem italienischen Friedensvertrag von 1947 bis zum Londoner Memorandum von 1954 oder wie die Freie Stadt Danzig nach dem Friedensvertrag von Versailles, wobei Danzig allerdings sich schon dem Charakter eines eigenen, obzwar nicht souveränen Staates näherte. In der Ungarischen Reichshälfte der Österreichisch-Ungarischen Monarchie hatte die Stadt Fiume (Rijeka) staatsrechtlich die Stellung eines Corpus Separatum, sie war aber kein Völkerrechtssubjekt. Groß-Berlin hat eine eigengeartete völkerrechtliche Stellung, doch

17 Das Potsdamer Protokoll ist, von der Bundesrepublik her gesehen, eine res inter alios acta; Organe der Bundesrepublik können daher auf seinen Inhalt auch im Wege der Auslegung seiner einzelnen Vorschriften rechtlich keinerlei Einfluß nehmen. Umgekehrt sind die Unterzeichnermächte des Protokolls, also auch die UdSSR, an das darin enthaltene Abkommen gebunden. Da das Protokoll die endgültige Regelung der deutsch-polnischen Grenzfrage einem Friedensvertrag vorbehält, an dem „Deutschland" beteiligt sein muß, darf keine Unterzeichnermacht jenem Friedensvertrag vorgreifen. Um so weniger sind die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen zu einem solchen Vorgriff befugt.

18 Klaus-Eberhard *Murawski*, Der andere Teil Deutschlands, München (Günter Olzog Verlag) 1967, versteht darunter das Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. 12. 1937 ohne BRD und ohne West-Berlin.

wurde die sowjetische Besatzungszone der Stadt (Ost-Berlin) faktisch der DDR eingegliedert, zu deren Hauptstadt es erklärt wurde, während ähnliche Versuche der BRD hinsichtlich der drei westlichen Besatzungszonen zufolge der Insellage gescheitert sind. Daran konnten auch Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts, wonach Berlin (gemeint: West-Berlin) zur BRD gehöre und Bestimmungen im Grundgesetz nichts ändern. Berlin hat also völkerrechtlich eine gewisse Sonderstellung, wie auch seine Stellung im Rahmen der BRD eigengeartet ist (beschränktes Stimmrecht seiner Abgeordneten im westdeutschen Bundestag, Nichterstreckung der deutschen Bundesgesetze auf West-Berlin als Geltungsbereich, außer bei eigener Beschlußfassung durch den Berliner Senat usw.).

Es liegt auf der Hand, daß die BRD auf West-Berlin als Einfluß- und Wirtschaftsgebiet nicht verzichten kann, zumal sie in West-Berlin ungeheuer viel investiert hat. Auch die heutige Bundesregierung hat an dieser Haltung nichts geändert. Ja, sie verlangt als Voraussetzung für die Ratifikation der beiden Ostverträge eine sowjetische (und damit auch DDR-) Garantie für ein nicht der DDR eingegliedertes West-Berlin. Das wird von der Sowjetunion abgelehnt. Damit scheint sich zu ergeben, daß die Sowjetunion die Ostverträge nicht als Junktim zur Berlin-Frage ansieht, sondern als einen ersten Schritt zu weiteren Maßnahmen im ostmitteleuropäischen Raum. Obwohl die in diesem „Raum bestehende wirkliche Lage" West-Berlin als einen de fakto-Teil der Bundesrepublik ausweist und somit nach dem Wortlaut von Art. 1 des Moskauer Vertrages dieser Zustand auch rechtlich gewahrt und garantiert werden müßte, scheint die normative Kraft des Faktischen nach sowjetischer Meinung hierfür nicht zu gelten. West-Berlin existiert in seiner Selbständigkeit mit teilweiser Eingliederung in die BRD somit nur dadurch, daß es nach wie vor den drei westlichen Besatzungsmächten untersteht und diese seinen Weiterbestand vorerst noch garantieren. Die jüngste Entwicklung der Berlin-Frage zeigt erneut, daß es sich beim Moskauer Vertrag um eine societas leonina handelt, bei welcher der eine Vertragspartner alles bekommt oder zumindest fordert, der andere aber nichts dafür erhält. Das entspricht aber der sowjetischen völkerrechtlichen Vertragspraxis, wie man sie nach dem Ende des Prager Frühlings ja auch in den Beziehungen Moskaus zu Prag feststellen konnte.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die beiden deutschen Ostverträge zwar von bundesdeutscher Seite zu dem Ziele signiert wurden, Deutschland aus einer Isolierung herauszuführen und einen Schlußstrich unter eine leidvolle Vergangenheit zu ziehen und unter Verzicht auf rechtliche Positionen sowohl die DDR anzuerkennen wie die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie endgültig Polen als Entschädigung für die Leiden des Zweiten Weltkrieges zuzusprechen, daß damit aber nur eine Anerkennung reiner Machtpolitik im Völkerrecht erfolgt, die die Ausgangsposition für eine weitere Destruktion des nichtkommunistischen Teiles Deutschlands zwangsläufig bilden muß.